

Mehr Artenschutz durch den EuGH? – Der unionsrechtliche Rahmen zum Schutz von Wolfspopulationen

Gastautor

2020-01-10T08:15:31

Aus der Reihe *UMWELTRECHT* am



FREITAG

von [NIKOLAS KLAUSMANN](#)

Der Europäische Gerichtshof hat Genehmigungen zum Abschuss von Wölfen enge Grenzen gesetzt. Und das genau zur richtigen Zeit. In Deutschland erhält die politische Forderung, Wölfe gezielter zu bejagen und deren Population zu dezimieren damit einen Rückschlag. Die luxemburger Richter beschäftigten sich in ihrem Urteil vom 10.10.2019 (Az. C#674/17) mit den strikten Bedingungen für Ausnahmen von dem im EU-Recht verankerten Verbot der absichtlichen Tötung geschützter Arten.

Der Wolf als geschützte Art in der Europäischen Union

Der einst ausgerottete Wolf kehrt nach Deutschland [zurück](#). Die von ihm ausgehenden Gefahren für Nutztiere führten zu den [politischen](#) Forderungen, diesen „[endlich zu bejagen](#)“ und dessen „[Population zu begrenzen](#)“ – sehr zum Unwohlsein von Artenschützern. Letztere [begrüßen](#) die Rückkehr des Tiers, als natürlicher Bewohner und wichtiger Teil unseres Ökosystems. Jedenfalls das europäische Recht ist scheinbar auf dessen Seite. Denn, die gezielte Tötung von Wölfen als geschützte Art ist nur unter strengsten Voraussetzungen rechtmäßig. Der EuGH beschäftigte sich nun jüngst erstmalig mit diesen Vorgaben. Unter Bezugnahme auf das Vorabentscheidungsersuch eines finnischen Verwaltungsgerichts, dass die Rechtmäßigkeit einer Erlaubnis der finnischen Wildtierbehörde zum Abschuss von Wölfen prüfte, legte der EuGH die europäischen Regeln hierzu aus. Die Entscheidung zeichnet den Weg für die Mitgliedstaaten, zur Schaffung eines nationalen Regelsystems zum Schutz bestimmter Arten, vor. Es steht

damit auch zur Diskussion, ob Deutschlands geplanten Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes diesen Vorgaben gerecht wird.

Die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie zum Schutz bestimmter Arten

Die [Fauna-Flora-Habitat Richtlinie \(FFH\)](#) zielt nach ihrem Art. 2 Abs. 1 auf einen die Erhaltung der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten ab. Daneben soll sie den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur Rechnung tragen. Sie ist damit Sinnbild für den politischen Spagat zwischen Umweltschutz und Konjunkturförderung. Zu den „streng zu schützenden [Tierarten]“ gehört unter anderem der „*Canis lupus* [Wolf], vgl. Anhang IV lit. a. Nach Art. 12 Abs. 1 lit. a und d FFH haben die Mitgliedstaaten ein strenges Schutzsystem für diese zu schützenden Tierarten einzuführen, das alle absichtlichen Formen des *Fangs* oder der *Tötung* – dem Grunde nach – verhindert. Nur dem Grunde nach, denn die Mitgliedstaaten können die Zulässigkeiten von Ausnahmegenehmigungen gesetzlich verankern. Art. 16 Abs. 1 FFH sieht vor, dass von Art. 12 FFH für folgende Zwecke abgewichen werden kann:

- *Der Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensräume (lit. a)*
- *Die Verhütung von Schäden insbesondere an Kulturen, in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Gewässern und sonstigen Formen von Eigentum (lit. b)*
- *Die Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit (lit. c)*
- *Die Durchführung von Forschung, Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung (lit. d)*
- *Die Entnahme einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß (lit. e)*

Das reine Richten auf einen dieser Zwecke ist jedoch nicht die einzige Vorgabe für eine richtlinienkonforme nationale Ausnahmeregelung als Rechtsgrundlage für exekutive Genehmigungen. Es darf, so Art. 16 Abs. 1 FFH, – zum einen – keine *anderweitige zufriedenstellende Lösung zur Zielerreichung* geben und die Populationen der betroffenen Art muss – zum anderen – weiter *in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand* verweilen können.

Die Entscheidung des EuGH

Der europäische Gesetzgeber bedient sich unbestimmter Rechtsbegriffe, um die Handlungsoptionen der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden abzustecken. Für die Auslegung dieser Begriffe sind die europäischen Gerichte zuständig. Der EuGH beschäftigte sich im oben genannten Urteil nun mit der Frage, ob Art. 16 Abs. 1 FFH eine Ausnahmegenehmigung zur Entnahme von Wölfen, als sog. *bestandspflegerische Jagd, mit dem Ziel der Bekämpfung von Wilderei*, zulässt.

Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH als Grundlage

Dabei wird der EuGH erstaunlich konkret: Zunächst äußert sich der EuGH zur Konkurrenz der Vorgaben in lit. a bis e, Art. 16 Abs. 1 FFH. Die hier vorliegende Ausnahmegenehmigung muss sich an den Voraussetzungen von Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH messen lassen. Dessen Anwendungsbereich ist für diesen Fall eröffnet. Der europäische Gesetzgeber meint mit „*Entnahme*“ im Sinne von Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH auch eine *Tötung*. Damit jedoch Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH als Grundlage für den Erlass einer Ausnahmegenehmigung dienen kann, dürfen die Fälle der lit. a bis d nicht einschlägig sein. Die Wirksamkeit des Schutzsystems wäre andernfalls untergraben. Damit unterstreicht der EuGH den Charakter von lit. e als Ausnahme unter Ausnahmen. Lässt sich nach dieser Maßgabe eine Maßnahme auf Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH stützen, müssen laut EuGH strenge Voraussetzungen erfüllt sein.

Das mit der Ausnahme verfolgte Ziel

Anders als lit. e, geben die lit. a bis d des Art. 16 Abs. 1 FFH konkrete übergeordnete Ziele vor, welche Ausnahmegenehmigungen zum Gegenstand haben müssen. Der EuGH stellt nun fest, dass auch im Falle des Art. 16 Abs. 1 lit. e FFH strikte Vorgaben an die Zielsetzung und insbesondere an deren Beweis bestehen. Zunächst darf eine Ausnahmegenehmigungen nicht den mit der Richtlinie verfolgten Zielen, gem. Art. 2 FFH, zuwiderlaufen. Weiter muss sodann das mit den Ausnahmegenehmigungen verfolgte Ziel belegt werden. Die nationalen Behörden müssen im Stande sein, die Geeignetheit der Ausnahmeregelung zur Zielerreichung mit *fundierte wissenschaftliche Daten* nachzuweisen. Damit erlegt der EuGH den nationalen Behörden eine strenge Beweispflicht auf und schiebt der rein willkürlichen Nennung von Zielen einen Riegel vor.

Ist Zielerreichung durch anderweitige zufriedenstellende Lösung möglich?

Auch hinsichtlich der Bedingung, dass das verfolgte Ziel nicht durch eine anderweitige zufriedenstellende Lösung erreicht werden kann trifft die Behörden eine klare Beweislast. Es muss hinreichend nachgewiesen sein, dass eine solche anderweitige Lösung nicht erreichbar ist. Insbesondere reicht hierfür das bloße Vorliegen von illegalen Aktivitäten (wie beispielsweise von Wilderei) nicht aus. Die Nennung tatsächlicher Schwierigkeiten, denen bei der Kontrolle dieser Aktivität begegnet wird, genügt hierfür nicht; beides kann die Mitgliedstaaten nicht von ihrer Pflicht entbinden, den Schutz der Arten zu gewährleisten. In solchen Situationen müssen diese vielmehr strengen und wirksamen Kontrollen den Vorrang einräumen. Außerdem verpflichtet die FFH die mitgliedstaatlichen Behörden zur umfangreichen Begründung der Annahme, es gebe keine anderweitige zufriedenstellenden Lösung. Eine solche Begründung muss unter Bezugnahme auf *sonstige potentielle zufriedenstellende Lösungen und auf relevante technische, rechtliche und wissenschaftliche Berichte*, erfolgen.

Ist Bewahrung des Erhaltungszustands der Populationen trotz Ausnahmeregelungen gewährleistet?

Zum Nachweis dieser Tatsache müssen die mitgliedstaatlichen Behörden eine *nachhaltige Bewertung* des Erhaltungszustands der Populationen und der Auswirkungen der Maßnahmen vorgenommen werden. Ohne eine solche Bewertung kann eine Ausnahmeregelung nicht erlassen werden.

Fazit

Laut EuGH sind die mitgliedstaatlichen Behörden damit zu äußerst strengen Beweispflichten für entsprechende Ausnahmegenehmigungen unterworfen. Sie sind teils zur Nutzung von wissenschaftlichen Daten verpflichtet und werden hierfür außerordentliche finanzielle Mittel benötigen. Dabei ist zunächst unbeachtlich, ob eine Ausnahmegenehmigung unter lit. a bis d oder unter lit. e subsumierbar ist. Wird der Ausnahmetatbestand des lit. e bemüht, folgt daraus kein behördlicher Freifahrtschein. Eine rechtmäßige Zielsetzung muss dennoch klar dargelegt und begründet werden.

Der nationalen Forderung nach einer Eingrenzung der Wolfs Population erteilt der EuGH damit einen Rückschlag. Die strikten Vorgaben des europäischen Gesetzgebers gewinnen durch diese Rechtsprechung weiter an Substanz. Das Urteil ist damit wichtig – für den Artenschutz und die Rechtssicherheit. Das deutsche nationale Recht schützt Wölfe im Bundesgebiet über § 44 des Bundesnaturschutzgesetzes. Allerdings sieht ein aktueller [Referentenentwurf](#) verschiedene Gesetzesänderungen zum Nachteil der Tiere vor. So soll die „Rechtssicherheit für Verwaltungsentscheidungen bei Nutztierrißen“ gestärkt und die „Entnahme von sog. Wolfshybriden durch die zuständige Naturschutzbehörde vorgesehen“ werden. Auch dieser Referentenentwurf wird sich aber an der FFH und der dazugehörigen EuGH Rechtsprechung messen lassen müssen. Es stellt sich damit die Folgefrage, ob diese politischen Ziele mittels nationalen Alleingangs überhaupt erreichbar sein werden?

Zitiervorschlag: Nikolas Klausmann, Mehr Artenschutz durch den EuGH? – Der unionsrechtliche Rahmen zum Schutz von Wolfspopulationen, JuWissBlog Nr. 2/2020 v. 10.1.2020, <https://www.juwiss.de/2-2020/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

